

FRANCESCA PELLEGRINO

(Associato di Diritto della Navigazione – Università di Messina)

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DELLE RETI TRANSEUROPEE DI TRASPORTO

In qualità di coordinatore didattico del Master in organizzazione dei trasporti di questo Ateneo, che si chiude con il Convegno odierno, mi sia consentito *in primis* rivolgere il più sentito, caloroso ringraziamento ai *partners* del Corso, l'Autorità portuale e la Camera di commercio di Messina, per aver supportato con straordinario impegno, interesse e sensibilità l'attività formativa in tutte le sue fasi.

La mia gratitudine va anche alla Capitaneria di porto di Messina per avere offerto la più ampia e fattiva collaborazione, e nella fase didattica (e di tirocinio) e nella fase organizzativa, nonché alla Comet di Messina, alla Capitaneria di porto di Milazzo, all'Agenzia Marittima Speciale e a tutti quegli enti ed istituzioni, elencati alla fine del programma, che hanno collaborato attivamente alla migliore riuscita del Master, diretto in maniera magistrale dal Prof. Giovanni Moschella.

E passo subito al mio intervento che ha lo scopo di mettere in luce l'evoluzione subita dalla politica delle reti transeuropee nel diritto comunitario¹.

¹ Sull'argomento v. PARUOLO, *Le grandi vie europee di trasporto*, in *Trasp.*, 1995, 67; PREDIERI, *Le reti transeuropee nei trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Dir. UE*, 3/1997, 304; ID., *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, ivi, 4/1997, 569 ss.; GIACCARDI – MARESCA, *La politica europea in materia di*

Per lungo tempo la Comunità europea non volle attuare la politica comune dei trasporti prevista dal Trattato di Roma, non traducendo in azioni concrete le proposte della Commissione. Solo allorquando, nel 1985, la Corte di Giustizia condannò il Consiglio per la mancata adozione di disposizioni in materia, gli Stati membri accettarono che la Comunità operasse i necessari interventi legislativi².

In fase di avanzata integrazione comunitaria venne quindi pubblicato il primo Libro Bianco della Commissione dal titolo "*Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti*" del 2 dicembre 1992³, il quale ha posto l'accento sull'apertura del mercato del trasporto e sull'esigenza di un'uniforme regolamentazione, evidenziando tuttavia talune difficoltà di applicazione delle disposizioni comunitarie, e precisamente: la crescita disuguale dei vari modi di trasporto; la congestione su alcuni grandi assi stradali e ferroviari, nelle grandi città e in alcuni aeroporti; i problemi ambientali, di salute dei cittadini e di sicurezza.

Una delle principali raccomandazioni contenute in questo Libro Bianco era la necessità di sviluppare delle "reti

infrastrutture nel settore dei trasporti: la sua attuazione in Italia, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1/1998, 267 ss.; CANNIZZARO, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: riflessioni sul problema della coerenza tra politiche comunitarie*, in Dir. UE, 2-3/2001, 392 ss.

² Cfr. in particolare la sentenza della Corte di Giustizia – causa n. 13/83 del 22 maggio 1985, *Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*, in Racc. 1985, 1513 e in MENGIOZZI (a cura di), *Casi e materiali di diritto delle Comunità europee*, Bologna, 1986, 396 ss. – la quale, tra l'altro, condannò gli organi comunitari per la mancata adozione di disposizioni di attuazione dell'art. 84.2 e impose loro di emanare norme applicative dell'art. 3, lett. f). Per un commento della sentenza, v. TUFANO, *I Trasporti*, in *Professioni e servizi nella CEE*, Padova, 1985, 167 ss.; ID., *Sui ritardi del Consiglio in materia di politica comunitaria dei trasporti*, in *Foro it.*, 1986, IV, 253 ss.; ROMANELLI, *I problemi di una disciplina comunitaria dei servizi aerei. (Il Memorandum n. 2)*, in *I servizi aerei e la C.E.E.* (Atti del Convegno di Roma del 27 novembre 1985), Padova, 1987, 6 s.

³ COM(92) 494 def.

infrastrutturali” non più in un’ottica nazionale, che non tenesse conto dei flussi di traffico e di transito internazionali, ma in una logica comunitaria, che si proponesse di migliorare le interconnessioni transfrontaliere tra le reti dei Paesi membri.

Questo documento ha rivestito particolare importanza per il nuovo approccio seguito. Mentre le politiche comunitarie di prima generazione erano state per lo più politiche di mera regolamentazione del mercato, il successivo processo di integrazione europea è stato invece caratterizzato dalla tendenza ad attribuire alla Comunità competenze in settori che implicano una redistribuzione delle risorse ed un intervento diretto sul mercato, attraverso strumenti finora utilizzati esclusivamente dagli Stati membri.

Il progetto *Transeuropean Network-TEN*⁴ è stato oggetto della riunione del Consiglio Europeo di Essen del 9 e 10 dicembre 1994, nel corso del quale si è partiti dal presupposto che l’unione economica e monetaria, nonché il rafforzamento della coesione sociale comunitaria, avrebbero avuto bisogno di un sistema di trasporti e di una rete di infrastrutture plurimodali efficiente, tale da facilitare la circolazione delle merci e delle persone, nonché di ridurre la perifericità di alcune zone dell’Unione, particolarmente svantaggiate.

Con l’entrata in vigore, nel 1993, delle modifiche introdotte dal Trattato di Maastricht al TCE è stata quindi prevista una nuova politica comunitaria volta alla costituzione ed allo sviluppo di una rete transeuropea nel settore delle infrastrutture dei trasporti⁵.

Il Trattato UE, all’art. 154, ha infatti attribuito alla Comunità il compito di contribuire alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti (nonché delle telecomunicazioni e dell’energia), individuando obiettivi e strumenti.

⁴ Per un commento v. BARON, *Trans-European Networks (TENs): passato, presente e futuro*, in FANARA (a cura di), *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno*, Atti del Convegno di Ispica (RG) 26-30 agosto 2002, Messina, 2003, 23 ss.

⁵ Cfr. artt. 154 ss. del Titolo XV del TCE.

Le reti TEN-T trovano la propria giustificazione, sia nell'obiettivo generale di coesione economica e sociale⁶, che nella finalità essenziale di “collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche”.

Se le politiche tradizionali sono state finalizzate all'integrazione europea attraverso l'instaurazione di un mercato interno aperto, “eterocorretto” (come lo qualifica Predieri⁷), ossia rispettoso dei procedimenti previsti a tutela della concorrenza, l'art. 154 è più strettamente finalizzato alla coesione sociale europea, “in un'Unione che non è solo mercato e sua eterocorrezione, ma anche eterocompensazione”⁸, ossia riequilibrio territoriale e sviluppo sostenibile⁹.

Le reti europee devono quindi essere basate sull'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, con l'obiettivo di assicurare la effettiva mobilità delle persone e la movimentazione delle merci su tutto il territorio della Comunità, offrendo infrastrutture di qualità.

La realizzazione della rete transeuropea dei trasporti è tuttavia importante non solo per la finalità di coesione economica e sociale dell'UE e per le esigenze di mobilità, ma anche – proprio per effetto dello sviluppo e della pianificazione delle infrastrutture di base del territorio europeo – ai fini del miglioramento della competitività del sistema economico nella sua globalità.

D'altra parte, lo stesso termine “rete” – inteso come intreccio e sistemi di collegamenti – implica, in un'accezione economica, efficienza per la realizzazione di un mercato europeo dei trasporti che tenga conto dell'internazionalizzazione e della promozione dell'intermodalità.

⁶ Di cui agli articoli III-130 e III-220 della Costituzione per l'Europa.

⁷ PREDIERI, *Le reti transeuropee*, cit., 307.

⁸ Così PREDIERI, *op. supra cit.*, 307.

⁹ Comunicazione “*Un'Europa sostenibile per un mondo migliore*”, COM(2001)264 def. del 15 maggio 2001.

L'azione della Comunità mira, infatti, ad un riequilibrio territoriale, anche attraverso una più selettiva e mirata allocazione dei fondi strutturali, per evitare gli effetti di una liberalizzazione selvaggia, quali la concentrazione delle reti nelle aree forti.

A tal proposito giova richiamare il Regolamento CE n. 2236/95, il quale definisce le regole generali per la concessione di finanziamenti comunitari nel settore delle reti transeuropee dei trasporti.

Il testo principale in tema di reti transeuropee è la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 (n. 1692/96/CE)¹⁰ sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo di detta rete, frutto degli studi del c.d. “gruppo Christophersen”¹¹. La decisione mira a stabilire le grandi linee di azione necessarie a realizzare la rete e a individuare i progetti di interesse comune che ne devono far parte, identificando le reti, gli obiettivi e le priorità¹².

A fronte degli obiettivi fissati nei documenti su richiamati, i risultati sono stati però piuttosto contenuti e lo sviluppo della rete TEN non è stato sempre conforme alle previsioni.

¹⁰ In *GUCE* n. L 228 del 9 settembre 1996, 1-104. Modificata dalla Decisione n. 1346/2001/CE del 22 maggio 2001 (*GUCE* n. L 185 del 6 luglio 2001, 1-36) relativamente ai porti marittimi, e interni e ai terminali intermodali.

¹¹ Tale gruppo di esperti ha elaborato, nel 1996, un Rapporto contenente il primo elenco di progetti prioritari TEN-T. Su 34 progetti ne sono stati selezionati 14.

¹² L'adozione di una politica concertata a livello territoriale si è tradotta, nel 1999, nel documento di indirizzo programmatico “Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo” (SSSE): suoi snodi sono l'interdipendenza delle politiche settoriali, di governo, la cooperazione e l'incoraggiamento a costituire strutture, anche amministrative, comuni. Non più soggetto passivo, il territorio assume un ruolo strategico con i tre Rapporti sulla Coesione (2000-2004) e viene definito competitivo se è in grado di mantenere e rafforzare le condizioni ambientali e i fattori necessari per evolvere in maniera fisiologica. Le capacità localizzate rappresentano il risultato di fattori specifici del territorio, quali l'assetto istituzionale e le relazioni fra gli attori, le infrastrutture, la conoscenza, le risorse finanziarie. Le strategie per incrementare le dotazioni infrastrutturali e migliorare i fattori di attrazione determinano il differenziale di capacità competitiva, quindi la possibilità di posizionare un territorio sui mercati internazionali.

La crisi dei progetti TEN è dipesa essenzialmente da due fattori. Il primo, di natura finanziaria, legato ai limiti di bilancio imposti dal Trattato di Maastricht¹³. In secondo luogo si è manifestata una scarsa volontà politica dei diversi Paesi membri ad impegnarsi in progetti transfrontalieri, privilegiando l'utilizzo delle poche risorse disponibili per progetti di carattere nazionale.

Con il Libro Bianco del 12 settembre 2001 (*“La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”*)¹⁴ sono state evidenziate proprio queste lacune, individuando nel finanziamento il nodo principale per la realizzazione della rete transeuropea di trasporto. La Commissione ha quindi proposto quasi sessanta misure per realizzare un sistema di trasporto capace di riequilibrare i modi di trasporto, rilanciare le ferrovie, promuovere il trasporto marittimo attraverso le autostrade del mare e controllare la crescita del trasporto aereo, secondo la strategia di sviluppo sostenibile stabilita dal Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001.

In quest'ottica, le “autostrade del mare”¹⁵ sono state viste come lo strumento capace di superare i colli di bottiglia di natura geografica come le Alpi, i Pirenei o le isole, e quindi come un'alternativa realmente competitiva al trasporto terrestre, nella consapevolezza che nella nuova Europa allargata i confini mediterranei sono confini dell'Unione Europea e pertanto rappresentano una risorsa ed un impegno della Comunità tutta, e non solo dei singoli Stati membri. In questo contesto, appare evidente che i porti rappresentino le vie di accesso per la nuova realtà economica e sociale e per lo sviluppo economico dell'Unione.

¹³ In tutti i paesi comunitari, siamo passati da un ammontare di investimenti in infrastrutture pari mediamente all'1,5% negli anni '80 all'1% medio degli anni '90.

¹⁴ COM(2001) 370 def.

¹⁵ Si veda il Regolamento n. 1382/2002 del 22 luglio 2003 sullo sviluppo marittimo del trasporto a corto raggio nell'ambito del progetto Marco Polo

Di fronte a questi limiti, la Commissione ha deciso di rivedere la politica delle reti transeuropee e di dare incarico al “gruppo Van Miert”¹⁶ di formulare nuove proposte e di individuare le infrastrutture più importanti per il traffico internazionale.

Nel vertice dei Ministri dei trasporti dell’Unione Europea, tenutosi a Napoli il 4 e 5 luglio 2003, è stato presentato il Rapporto del gruppo¹⁷, contenente le nuove proposte relative al rilancio del progetto TEN, ribadendo l’importanza che la rete transeuropea di trasporto assicuri interconnessioni con le reti nazionali, faciliti gli scambi commerciali, colleghi le zone periferiche, superi i vincoli naturali, integri i collegamenti mancanti, migliorando in tal modo la competitività dell’Unione europea allargata.

È stata quindi redatta una nuova lista di progetti, coerenti con le linee contenute nel “Libro Bianco sulla politica dei trasporti”, che presentano un valore aggiunto dal punto di vista della coesione europea e della fattibilità sul piano finanziario e temporale.

La globalizzazione delle economie e il recente allargamento dell’Unione hanno richiesto con urgenza un riequilibrio dei modi di trasporto e la realizzazione di una rete infrastrutturale in grado di soddisfare le esigenze crescenti, ed hanno imposto un riesame dell’elenco dei progetti di cui all’allegato III della Decisione n. 1692/96/CE. È stata pertanto emanata una nuova Decisione del Parlamento e del Consiglio, la n. 884/2004/CE del 29 aprile 2004¹⁸, di modifica della precedente, che si preoccupa, tra l’altro, di porre l’accento sugli aspetti di natura economica e finanziaria che ostacolano lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

La materia delle TEN è stata di recente presa in considerazione anche nel Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa che, all’art. III-246, ha riprodotto il contenuto dell’art. 154 prevedendo che per contribuire al raggiungimento degli

¹⁶ Dal nome dell’ex Commissario ai trasporti dell’UE, Karel Van Miert.

¹⁷ Doc. IP/03/914 del 30 giugno 2003.

¹⁸ GUCE n. L 167 del 30 aprile 2004, 1-38.

obiettivi di coesione economica e sociale e consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, l'Unione concorra alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, mirando a favorire, con la sua azione, l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali e l'accesso ad esse, tenendo conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, intercluse e periferiche.

Nonostante l'art. 246 della Costituzione presenti la stessa formulazione dell'art. 154 del Trattato di Maastricht, tuttavia va precisato che la materia va oggi interpretata alla luce della *new governance* europea, secondo le linee tracciate nel Libro Bianco sulla *Governance* europea del 2001¹⁹. Questa nuova concezione della *governance* europea²⁰, attenuando il tradizionale legame tra

¹⁹ Commissione CE, *La governance europea: un libro bianco*, COM(2001) 428 def./2 del 5 agosto 2001, 25 s. In questo documento l'espressione "*governance* europea" viene definita con riferimento alle regole, procedure e comportamenti che influiscono sull'esercizio delle competenze a livello europeo, soprattutto dal punto di vista dell'apertura, della partecipazione, della responsabilità, dell'efficacia e della coerenza, ossia dei cinque principi di buon governo.

²⁰ Sul tema, per la dottrina straniera, v. JACHTENFUCHUS, *Theoretical Perspectives on European Governance*, in *European Law Journ.*, 1995, 1 (2), 115 ss.; JOERGENSEN (a cura di), *Reflective Approaches to European Governance*, Londra 1997, 1 ss.; RHODES, *Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, 1997; ARMSTRONG, BULMER, *The Governance of the Single Market*, Manchester, 1998; KOHLER-KOCK, EISING (a cura di), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londra, 1999, 208 ss. BEATE – KOHLER-KOCK, *La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation*, in *Politique Européenne*, 2/2000, 87 ss. KOHLER-KOCK, EISING (a cura di), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londra, 1999, 208 ss. BEATE – KOHLER-KOCK, *La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation*, in *Politique Européenne*, 2/2000, 87 ss. KOCK, EISING (a cura di), *The Transformation of Governance in the European Union*,

sovranità statale e infrastrutture, richiede l'intervento comunitario in quegli ambiti in cui vi è l'apporto del valore aggiunto comunitario. Contestualmente, sul piano interno, cedimenti della sovranità statale si ravvisano anche a fronte delle nuove competenze concorrenti attribuite alle Regioni in materia di governo del territorio, porti e aeroporti civili e le grandi reti di trasporto e di navigazione, a seguito della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione²¹.

Lo sviluppo sostenibile dei trasporti dipenderà quindi dal pieno coinvolgimento, in questo processo, delle regioni²², accanto agli Stati e all'UE, nel quadro appunto di una moderna *governance*.

Nella materia delle infrastrutture e dei trasporti, infatti, il sempre più fitto intreccio di competenze statali e regionali influisce sul già difficile equilibrio tra esigenze comunitarie e nazionali. Sembra, allora, prioritario rafforzare nuove forme di coordinamento tra le autorità di regolamentazione del settore ai vari livelli, attraverso il principio dell'intesa (nelle sue varie sfaccettature), del concerto e della leale collaborazione interistituzionale, nello sforzo di garantire una costruzione coerente ed unitaria del sistema dei trasporti europeo, che garantisca l'efficiente funzionamento dell'intera rete europea dei trasporti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà²³ e proporzionalità.

Londra, 1999, 208 ss. BEATE – KOHLER-KOCK, *La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation*, in *Politique Européenne*, 2/2000, 87 ss.

²¹ Cfr. MORATA, *Reti territoriali e governo cooperativo nell'Unione Europea*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1/200, 45 ss.

²² DE BELDER, *Riflessioni sul ruolo delle Regioni nel quadro della governance europea*, in *Amm. it.*, 9/2000, 1224 ss.

²³ V. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht*, in *Riv. dir. internaz.*, 2/1992, 376 ss.; ALEMANN, *Il principio di sussidiarietà. Il rapporto tra livelli istituzionali e partecipazione attiva. Fondi strutturali e programmi integrati territoriali*, in *Nuova Rass. legisl., dottr., giur.*, 4/2001, 663 ss.

